Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7771

04. 09. 90

Sachgebiet 707

Antrag

der Abgeordneten Frau Oesterle-Schwerin, Frau Teubner und der Fraktion DIE GRÜNEN

Konzeption für einen neuen sozialen Mietwohnungsbau

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland wird immer größer

   - Die wachsende Wohnungsnot bringt immer mehr Menschen in existentielle Bedrängnis. In der Bundesrepublik Deutschland fehlen mittlerweile 800 000 bis 1 Mio. preisgünstige Wohnungen.

   - Der Zuzug von 750 000 Um- und Aussiedlern/innen allein 1989 hat die schon vorher bestehende Wohnungsnot verschärft, die vorwiegend untere Einkommensbezieher/innen bedroht.

2. Der preiswerte Wohnungsbestand wird immer geringer

   Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren eine systematische Wohnraumverknappung mit dem Ziel betrieben, die Wohnungsversorgung ausschließlich dem Markt und damit den Profitinteressen der Haus- und Grundbesitzer, Wohnungsbaukonzerne, Banken und Versicherungen unterzuordnen.

   - Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen

     Durch die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen gehen jährlich rund 100 000 zumeist preisgünstige Mietwohnungen für die Versorgung unterer Einkommensbezieher/innen verloren. Verantwortlich dafür ist die steuerliche Eigentumsförderung (§ 10e EStG), die erst dadurch die Umwandlung attraktiv macht, daß sie den Kauf von Gebrauchtwohnungen steuerlich fördert.

Die jüngst beschlossene Verlängerung der Kündigungssperrfrist bei der Umwandlung von Mietwohnungen von drei auf fünf Jahre wird die Situation kaum verbessern.

— Zerstörung der Wohnungsgemeinnützigkeit

Durch die Zerstörung der Wohnungsgemeinnützigkeit werden rund 3,3 Mio. Wohnungen schrittweise in den Wohnungsmarkt überführt. Zirka 2 Mio. Wohnungen werden unmittelbar aus der gemeinnützigen Bindung herausfallen. Durch Mieterhöhungen werden die Einnahmen der ehemaligen Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen um jährlich 1,3 Mrd. DM wachsen.

Diese Unternehmen verfügen nunmehr ungehindert über ein Immobilienvermögen von zirka 500 Mrd. DM. Sie müssen keine Steuern nachentrichten, obwohl dieses Vermögen nur durch öffentliche Förderung für Sozialwohnungen, durch günstigen Erwerb von Bauland und durch die Befreiung von Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer zu dieser Größe anwachsen konnte.

— Schwund des Sozialwohnungsbestands

Der Sozialwohnungsbestand verringert sich dramatisch, weil jetzt die zeitlich befristeten Bindungen der Sozialwohnungen aus den 50er und 60er Jahren auslaufen.

Zudem haben seit 1983 die Eigentümer von 1 Mio. Sozialwohnungen die seit 1982 verbesserte rechtliche Möglichkeit genutzt, vorzeitig die Sozialbindung ihrer Wohnungen aufzulösen. Bis 1995 werden daher von vormals 4 Mio. nur knapp 1 Mio. zumeist teure Sozialmietwohnungen der 70er Jahre übrigbleiben.

3. Die „neue Politik" der Bundesregierung schafft keine Sozialmietwohnungen

Die neueren wohnungspolitischen Beschlüsse der Bundesregierung seit 1989 zielen nicht auf die Bekämpfung der Wohnungsnot unterer Einkommensbezieher. Sie schaffen nur noch bessere Verwertungsbedingungen für das Wohnungsbaukapital.

— Mehr Geld für den 3. Förderungsweg

Im Haushalt 1990 ist der überwiegende Teil der geplanten 2 Mrd. DM entweder für die Eigentumsbildung im sozialen Wohnungsbau oder für den sog. 3. Förderungsweg eingestellt. 1,3 Mrd. DM sind für den Bau von Wohnungen vorgesehen, die allenfalls 7 Jahre preis- und belegungsgebunden sind.

— Steuerabschreibung plus 10jährige Preis- und Belegungsbindung statt Sozialmietwohnungen

Die günstigen Abschreibungs- und Förderungsbedingungen locken Investoren an, die auf Zusatzgewinne spekulieren: Innerhalb der ersten 10 Jahre werden 85 Prozent der Baukosten steuerlich abgeschrieben. Nach Ablauf der 10jährigen Bindungsfrist können die Wohnungen zur Marktmiete vermietet, verkauft oder in Eigentumswohnungen umgewandelt werden.

Der hohe Subventionsaufwand bzw. Steuerausfall steht in keinem Verhältnis zur Bindungsdauer: Im ersten Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaus entsteht mit einem Subventionsvolumen von rund 100 000 DM pro Wohnung eine Bindungsdauer von ca. 30 Jahren. Dem stehen Steuerausfälle in fast gleicher Höhe gegenüber, die nur eine Bindungsfrist von 10 Jahren begründen.

4. Strukturelle Probleme des Sozialen Wohnungsbaus

Der Soziale Mietwohnungsbau in seiner bisherigen Form leidet an einer Reihe von Strukturproblemen. Sie lieferten seit Mitte der 70er Jahre den verschiedensten Bundesregierungen einen willkommenen Vorwand, den Sozialen Wohnungsbau schrittweise zu demontieren mit dem Ziel, die unliebsame Konkurrenz der privaten Wohnungsunternehmen zu beseitigen.

— Mißverhältnis zwischen der Zahl der Anspruchsberechtigten und dem Angebot an Sozialmietwohnungen

Einer Zahl von rund 10 Mio. wohnberechtigten Haushalten standen von Anfang an nur zirka 4 Mio. soziale Mietwohnungen gegenüber. Das führte zu einer starken Konkurrenzsituation innerhalb der Wohnberechtigten, bei der immer diejenigen unterliegen, die das niedrigere oder das unsicherere Einkommen haben. Dadurch werden insbesondere alleinlebende Frauen, Alleinerziehende und Alte benachteiligt. Ausländer/innen haben in diesem Konkurrenzkampf ebenso schlechte Chancen wie auf dem privaten Markt.

— Zeitlich befristete Sozialbindungen

Die Preis- und Belegungsbindung ist an die Laufzeit der öffentlichen Baudarlehen gekoppelt und damit nur zeitlich befristet.

Eine der Hauptursachen der heutigen Wohnungsnot ist gerade die Tatsache, daß die Sozialbindungen der Wohnungen aus den 50er Jahren in den 80er Jahren ablaufen.

1980 und 1982 wurden die Zinsen für öffentliche Baudarlehen angehoben. Hierdurch verkürzte sich automatisch die Laufzeit der Darlehen und beschleunigte so den Schwund im Sozialwohnungsbestand.

— Ausschließliche Familienorientierung

Die „Familienorientierung" des Sozialen Wohnungsbaus sowohl bei der Konzeption der Wohnungen als auch bei der Vergabe, aber auch die deutliche Bevorzugung von Ehepaaren bei der Berechnung der Einkommensgrenzen führt

dazu, daß alleinerziehende Frauen, Singles und Wohngemeinschaften kaum die Chance haben, eine Wohnung zu bekommen.

— Mietpreisunterschiede

Die Kostenmiete berücksichtigt neben den aktuellen Betriebs- und Bewirtschaftungskosten nur die Baukosten, die bei Baufertigstellung bezahlt werden mußten. Durch steigende Bau-, Boden- und Finanzierungskosten entstanden Mietpreisunterschiede zwischen qualitativ gleichwertigen, aber unterschiedlich alten Sozialwohnungen.

Mit steigendem Preisniveau wuchs der Abstand zwischen niedrigen Sozialmieten und der Marktmiete. Dieser grundsätzlich positive Effekt wurde von den Haus- und Grundbesitzervertretern in der Öffentlichkeit als angebliche soziale Privilegierung der Sozialmieter/innen denunziert.

— Fehlbelegung

Die Gruppe der Fehlbeleger/innen wird auf zirka 20 Prozent der Sozialmieter/innen geschätzt. Die starre Methode der Einkommensberechnung führt dazu, daß sowohl bei Einkommenszuwächsen als auch die Verkleinerung der Haushalte (z. B. bei Auszug der Kinder) als Fehlbelegung angesehen wird.

— Degressive Förderung

Die degressive Förderung ist in den Sozialwohnungen der 70er Jahre verantwortlich für unbezahlbare Mietsprünge. Nach einem starren Zeitplan wurden bzw. werden die Subventionen regelmäßig gekürzt. Nur mit teuren Nachsubventionierungsprogrammen wurde verhindert, daß diese Förderungsform die Bewohner/innen in den wirtschaftlichen Ruin trieb.

5. Das „Recht auf sicheres Wohnen" muß öffentlich geschützt werden.

   Der Soziale Wohnungsbau muß zu einem dauerhaft sozialgebundenen Wohnungsvermögen werden. Das ursprüngliche Ziel des Sozialen Mietwohnungsbaus, Wohnungen für diejenigen zu schaffen, die nicht dazu in der Lage sind, sich auf dem freien Markt selbst zu versorgen, muß endlich verwirklicht werden.

II.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, den Sozialen Mietwohnungsbau zu reformieren und dabei die folgenden grundlegenden Strukturänderungen vorzunehmen:

A. Sozialbindung

1. Dauerbindung der öffentlich geförderten Wohnungen

Während der gesamten Nutzungsdauer unterliegen Mietpreise und Belegung der Sozialwohnungen der gesetzlichen Zweckbindung. Die Überführung der Wohnungen in die Marktwirtschaft wird ausgeschlossen.

2. Wohnberechtigung für untere Einkommensbezieher/innen

Für die Sozialwohnungen sind Haushalte wohnberechtigt, deren Einkommen die Obergrenzen in § 25 II. WoBauG nicht überschreitet.

Soweit und solange in der betreffenden Gemeinde, in der die jeweiligen Sozialwohnungen liegen, Wohnraummangel besteht, werden die Wohnungen an solche Haushalte vergeben, deren Wohnungsbedarf dringlich und deren Möglichkeiten, am freien Markt eine Wohnung zu erhalten, besonders gering sind.

Grundsätzlich haben Haushalte, deren Einkommen mindestens 20 Prozent unterhalb der Grenzen des § 25 II. WoBauG liegt, bei der Vergabe der Sozialmietwohnungen Priorität.

3. Gleichbehandlung aller Lebensformen

Bei der Vergabe von Wohnungen werden verschiedene Lebensformen gleichrangig behandelt. Unverheiratete und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften sowie Wohngemeinschaften werden nicht länger benachteiligt. Bei der Konzeption und der Planung von Wohnungen muß der Wohnbedarf von Alleinlebenden und von Wohngemeinschaften mehrerer Erwachsener oder mehrerer Erwachsener mit Kindern ebenso berücksichtigt werden wie der Bedarf herkömmlicher Familien.

4. Förderung gemeinnützig orientierter Träger

Um die Dauerbindungen der Wohnungen zu sichern, geht das Eigentum an den nach diesem Programm errichteten Sozialmietwohnungen an die Kommunen über. Sowohl die Durchführung der Herstellung der Wohnungen wie auch die Verwaltung werden jedoch geeigneten, der Gemeinnützigkeit verpflichteten Trägern übertragen.

Das Ziel der öffentlichen Förderung ist ein dezentraler Sozialwohnungsbau, der den Bewohnern/innen weitgehende Mitbestimmungs- und Selbstverwaltungsrechte einräumt.

Das Ziel ist eine Vielfalt von Trägerformen, die alle zu einer dauerhaften Sozialbindung verpflichtet sind.

Die zukünftigen Träger des Sozialen Wohnungsbaus sind

- kommunale Wohnungsunternehmen, die durch ihren Gesellschaftsvertrag an gemeinnützige Prinzipien gebunden sind,
- gemeinnützige (Verwaltungs-)Genossenschaften,
- Stiftungen und Vereine, die satzungsgemäß der Gemeinnützigkeit verpflichtet sind.

B. Mietpreisgestaltung

5. Einkommensabhängige Miete

Die Sozialmiete bleibt dauerhaft unterhalb der Marktmiete und orientiert sich an der Mietzahlungsfähigkeit der Bewohner/innen.

Die „Normalmiete" des „Neuen Sozialen Wohnungsbaus" liegt unterhalb der Marktmiete für freifinanzierten Wohnungsneubau. Mieter/innen mit einem geringeren Einkommen erhalten eine

„Einkommensabhängige Mietabsenkung". Die Höhe der Mietabsenkung wird so festgelegt, daß die zu zahlende Miete einen gesetzlich festgelegten Einkommensanteil nicht übersteigt.

Dieser Einkommensanteil liegt unterhalb der Eingangsstufe der Wohngeldtabellen, so daß in keinem Falle eine zusätzliche Wohngeldberechtigung entsteht. Die bisher zur Verbilligung der Sozialmieten eingesetzten Wohngeldzahlungen können also bei der nach diesem Programm geschaffenen Sozialmietwohnungen zur Finanzierung der Mietabsenkung herangezogen werden.

Die Kosten der Mietabsenkung werden je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert.

6. Regelmäßige Mietanpassung an die Einkommensentwicklung

Die „Normalmiete" wird im Abstand von drei Jahren überprüft und entsprechend der durchschnittlichen Netto-Einkommensentwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten angepaßt. Die zulässige prozentuale Mieterhöhung wird durch den Bundesgesetzgeber festgelegt. Das Verfahren soll vergleichbar der Anpassung der Sozialrenten an die Lohn- und Gehaltsentwicklung gestaltet werden.

7. Bestimmung der Miethöhe

Das Prinzip der Kostenmiete wird aufgegeben, die darin enthaltene Verknüpfung von Objektkosten und Sozialmiete wird aufgehoben. Statt dessen wird von den zuständigen Landesbehörden eine regional differenzierte Anfangsmiete festgelegt.

Aus der Anfangsmiete werden die Bewirtschaftungskosten einschließlich einer einprozentigen nominalen Tilgung der Baudarlehen finanziert. Der verbleibende Rest wird zur Verzinsung der Baudarlehen verwendet. Dies gilt auch nach jeder Erhöhung der Normalmiete, d. h. die Zinsen für die Baudarlehen werden so erhöht, wie dies aus der Erhöhung der Normalmiete nach Abzug der Bewirtschaftungskosten möglich ist.

C. Finanzierung

8. Beschaffung des Eigenkapitals

Für die Finanzierung des notwendigen Eigenkapitals, das im sozialen Mietwohnungsbau in der Regel 20 Prozent beträgt, sind folgende Wege möglich:

Finanzierung durch den Bund und die Länder:

Ein Teil der von Bund und Ländern für den sozialen Wohnungsbau vorgesehenen Mittel wird zur Finanzierung des Eigenkapitals eingesetzt.

Finanzierung durch die Kommunen:

— Die bisher übliche Spitzenfinanzierung in Form von Darlehen oder verbilligten Grundstücken wird als Eigenkapital eingesetzt.

— Die kommunalen Wohnungsgesellschaften stellen Eigenkapital in Form von liquiden Mitteln bereit, die aus den Entschuldungsgewinnen älterer Sozialwohnungen stammen.

— Das Eigenkapital wird nicht verzinst.

9. Beschaffung des Fremdkapitals durch Wohnungsbaupfandbriefe

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) stellt das notwendige Fremdkapital durch zinsgünstige Baudarlehen bereit.

Für das Baudarlehen wird ein variabler Zinssatz vereinbart. Der Anfangszinssatz wird entsprechend der aus der Anfangsmiete zu finanzierenden Kapitalkosten festgelegt. Nach jeder Veränderung der Normalmiete erfolgt eine Neufestsetzung des Zinssatzes entsprechend den oben erläuterten Grundsätzen. Obergrenze des Zinssatzes für die Baudarlehen ist der für die Refinanzierungsmittel zu zahlende Zinssatz.

Die KfW refinanziert diese Darlehen auf dem Kapitalmarkt durch die Ausgabe von Wohnungsbaupfandbriefen.

Der Zinssatz dieser Wohnungsbaupfandbriefe entspricht dem Zinssatz für vergleichbare Kapitalmarkttitel wie festverzinsliche Wertpapiere und Rentenpapiere.

Der Zinssatz für die öffentlichen Baudarlehen ist dagegen variabel und richtet sich nach der Höhe der „Normalmiete".

Die Differenz zwischen der Verzinsung der Wohnungspfandbriefe und dem Zinssatz für die öffentlichen Darlehen wird je zur Hälfte von Bund und Ländern als Zinssubvention finanziert.

10. Der „Neue Soziale Wohnungsbau": Vergabebedingungen für zinsverbilligte Baudarlehen

Die Förderung wird im Rahmen der „vereinbarten Miete" analog dem 3. Förderungsweg abgewickelt. Die „Normalmiete" liegt unterhalb der Vergleichsmiete.

Der Zinssatz für die zinsverbilligten Baudarlehen wird variabel vereinbart. Der Zinssatz ergibt sich aus der Differenz zwischen der Normalmiete und den Bewirtschaftungskosten, die die nominelle Tilgung der Baudarlehen enthalten. Der Zinssatz wird bei jeder Veränderung der Normalmiete verändert.

Die prozentuale Veränderung der Normalmiete wird im 3-Jahres-Rhythmus durch den Bundesgesetzgeber in Abhängigkeit von der Einkommensentwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten festgelegt. Die prozentuale Erhöhung der Normalmiete darf die prozentuale Steigerung der Nettoeinkommen nicht übersteigen.

Das Eigenkapital wird nicht verzinst.

Die zinsverbilligten Baudarlehen werden mit einem Prozent p. a. zuzüglich ersparter Zinsen getilgt.

Die Miet- und Belegungsbindung bleibt auf Dauer bestehen. Der bisherige Zusammenhang von Bindungsdauer und Darlehenslaufzeiten wird aufgehoben.

Die flexible Senkung der Zinssubventionen entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung verkürzt zwar die Laufzeit der öffentlichen Baudarlehen, nicht jedoch die Dauer der Sozialbindung.

11. Verwendung der Rückflüsse aus Zins- und Tilgungszahlungen und der Entschuldungsgewinne

Die Verzinsung der Wohnungspfandbriefe wird durch die Zinsrückflüsse aus den Mietzahlungen und durch die Zinszuschüsse von Bund und Ländern gedeckt.

Übersteigen die Einnahmen aus der Normalmiete die Summe aus Bewirtschaftungskosten und Kapitaldienst für die Baudarlehen, was spätestens nach vollständiger Rückzahlung der Fall ist, werden die Überschüsse an die öffentliche Hand abgeführt. Sie sollen einem revolvierenden Fonds zugeführt und entweder für weitere Neubaufinanzierungen oder für andere wohnungs- und städtebauliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden.

12. Belastung der öffentlichen Haushalte

Die zukünftige Belastung der öffentlichen Haushalte ist abhängig von

- dem Umfang der zusätzlichen Steuereinnahmen, die durch die Streichung der Steuerbegünstigungen für Eigentumsförderung und Privatinvestoren entstehen;
- der Einkommensentwicklung bei den Sozialmietern/innen. Bei Stagnation der Einkommen werden die Zinszuschüsse über die gesamte Laufzeit der öffentlichen Baudarlehen sich allenfalls bedingt durch Änderungen des Kapitalmarktzinses (d. h. des Zinssatzes für die Refinanzierungsmittel) verändern.

Die Haushaltsbelastung ist – vergleichbar den Wohngeldleistungen – nicht exakt vorherzubestimmen. In der Begründung sind jedoch einige Modellberechnungen über die voraussichtlichen Haushaltsbelastungen dargestellt.

Im Unterschied zum bisherigen System entstehen längerfristig Rückflüsse an die öffentlichen Haushalte, die als revolvierende Fonds entweder zweckgebunden für weitere Neubaufinanzierungen verwendet oder für andere wohnungs- und städtebauliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden.

13. Aufstockung der Förderungsmittel aus Steuermitteln

Die bestehenden Haushaltsmittel für die Wohnungsbauförderung werden ausschließlich für dauerhaft gebundene Sozialmietwohnungen verwendet.

Die Steuereinnahmen des Staates werden erhöht durch

- die Streichung der steuerlichen Eigentumsförderung (§ 10e EStG),

– die Streichung der erhöhten Absetzung für Wohnungen mit 10jähriger Sozialbindung (§ 7k EStG),
– die Rücknahme der Änderung der degressiven Abschreibung (§ 7 Abs. 5 EStG).

Die Mehreinnahmen von ca. 50 Mrd. DM innerhalb der nächsten acht Jahre werden zweckgebunden zur Aufstockung der Fördermittel eingesetzt. Hierdurch verringert sich der Fremdkapitalbedarf des Wohnungsbauprogramms, so daß die notwendigen Zinssubventionen die öffentlichen Haushalte weniger belasten.

Der Anteil an den Bund-Länder-Ausgaben für Wohngeld, das bisher Sozialmieter/innen erhalten, wird zur Finanzierung der „Einkommensabhängigen Mietabsenkung" eingesetzt.

Bonn, den 31. August 1990

Frau Oesterle-Schwerin
Frau Teubner
Hoss, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung

I. Regierungspolitik: Steuermilliarden für Privatinvestoren/innen statt Sozialem Wohnungsbau

Bis Anfang 1989 behauptete die Bundesregierung unablässig und unberührt von der Realität am Wohnungsmarkt: Die Wohnungsversorgung sei auf einem so hohen Niveau wie niemals zuvor in der Bundesrepublik Deutschland und deshalb seien staatliche Eingriffe überflüssig. Der stetig wachsende Zuzug von Aus- und Übersiedlern/innen verschärfte die Wohnungsnot und ließ es opportun werden, doch wieder auf dem Wohnungsmarkt zu intervenieren.

Dies steht nur scheinbar im Widerspruch zur bisher proklamierten Wohnungspolitik. Denn die grundsätzliche Richtung der Politik ist unverändert: Privatinvestoren erhalten Steuervergünstigungen in Höhe von 15 bis 20 Mrd. DM, traditionelle Sozialwohnungen erhalten dagegen keine zusätzliche Förderung.

1. Verbesserte Abschreibung für teuerste Mietwohnungen

Im Frühsommer 1989 wurde die degressive Abschreibung (§ 7 Abs. 5 EStG) für den Neubau von Mietwohnungen erhöht, der Abschreibungszeitraum wurde von 50 auf 40 Jahre verkürzt. Die Bundesregierung behauptete, daß dadurch in den nächsten fünf Jahren rund 30 000 zusätzliche Wohnungen gebaut würden.

Diese Maßnahme begünstigt allenfalls Mietwohnungen der obersten Mietkategorie, die für alle Bezieher/innen mit niedrigem Einkommen unerreichbar sind. Auch das Argument der „Sickereffekte" für diese wie auch für alle anderen steuerlichen Fördermaßnahmen greift schon deshalb nicht, weil jede freiwerdende preiswerte Mietwohnung sofort mit Preisaufschlag weitervermietet wird. Gerade in Ballungsgebieten sind bei Neuvermietungen Mietsteigerungen von 40 Prozent und mehr keine Seltenheit, sondern eher die Regel.

2. Programm „Neue Wohnungen durch Umbau von bestehenden Gebäuden"

Im Oktober 1989 verkündete die Bundesregierung ein zinsverbilligtes Kreditprogramm für den Bau von Wohnungen innerhalb bestehender Gebäude einschließlich von Gewerbe- und Landwirtschaftsgebäuden. Das Kreditprogramm der „Kreditanstalt für Wiederaufbau" ist in der grundsätzlichen Orientierung richtig, da vorhandene Gebäude genutzt werden und so die fortschreitende Landschaftszersiedelung zumindest verlangsamt wird.

Das Programm enthält jedoch eine Reihe von Fußangeln. Die Darlehensbedingungen enthalten keine Mietpreisobergrenzen, sondern nur Obergrenzen von max. 750 DM/qm, bis zu denen Investitionskosten bezuschußt werden.

Es bestehen außerdem keine regionalen Vorgaben dahin, daß nur in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf gefördert werden darf. Damit ist zu befürchten, daß dieses Kreditprogramm zumindest teilweise für den Bau von Zweit- und Ferienwohnungen in besten Erholungslagen mißbraucht werden wird. So können z. B. auch in Bauernhöfen, also im Außenbereich, zusätzliche Wohnungen geschaffen werden. Diese Kritik trifft gleichermaßen auf die steuerliche Förderung von Umbauten zu, wie sie im Frühsommer 1989 beschlossen wurde.

3. Sozialer Wohnungsbau: Mehr Geld für den 3. Förderungsweg

Im Bundeshaushalt 1990 sind von den vorgesehenen 2 Mrd. DM allein 1,3 Mrd. DM für den sog. Dritten Förderungsweg vorgesehen, also für den Bau von Wohnungen, die allenfalls sieben Jahre preis- und belegungsgebunden sind. Nur 150 Mio. DM sind für den Bau von traditionellen Mietsozialwohnungen (erster Förderungsweg) eingeplant. Der ursprüngliche Plan, die Haushaltsansätze für die Wohnungsbauförderung binnen fünf Jahren völlig zu streichen, wurde aufgegeben. Statt dessen wurden die Ausgaben unter dem Druck der Wohnungsnot auf jährlich 2 Mrd. DM erhöht, so daß in den nächsten fünf Jahren insgesamt 3,5 Mrd. DM zusätzlich zur Verfügung stehen. Jedoch soll dieses Geld ausschließlich zur Aufstockung des 3. Förderungsweges dienen. Konsequenz: Die Schrumpfung der Sozialwohnungsbestände geht unvermindert weiter.

4. Neuheit: Steuerabschreibung plus 10jährige Preis- und Belegungsbindung

Im Wohnungsbauförderungsgesetz wurde 1989 beschlossen, Steuerabschreibungen mit einer auf 10 Jahre befristeten Preis- und Sozialbindung zu koppeln. Die Bundesländer entscheiden durch Rechtsverordnung über die zulässige Miethöhe, die an der Bewilligungsmiete im Sozialen Wohnungsbau ausgerichtet ist.

Die Abschreibungsbedingungen sind extrem günstig. Innerhalb der ersten zehn Jahre können 85 Prozent der Baukosten steuerlich abgeschrieben werden. Bei einer angenommenen Bausumme von 200 000 DM und einem Steuersatz von 50 Prozent bedeutete dies eine Steuermindereinnahme von rund 85 000 DM.

Die Steuerförderung liegt damit in einer Größenordnung, die dem Subventionswert einer dauerhaft gebundenen Sozialmietwohnung entspricht. Der hohe Subventionsaufwand bzw. Steuerausfall steht in keinem Verhältnis zur Bindungsdauer: Im ersten Förderungsweg begründet ein Subventionsbetrag von rund 100 000 DM pro Wohnung eine Bindungsdauer von ca. 30 Jahren, im beschlossenen Modell nur eine von zehn Jahren.

5. Unübersehbare Kosten

Die Kosten dieser steuerrechtlichen Maßnahmen sind nicht absehbar, da die Steuerausfälle davon abhängig sind, wie viele Investoren die Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen.

Allein die Änderung der degressiven Abschreibung (§ 7 Abs. 5 EStG) wird innerhalb der nächsten zehn Jahre zu Einnahmeausfällen von ca. 15 Mrd. DM führen. Die im Wohnungsbauförderungsgesetz beschlossenen Steueränderungen werden in vergleichbaren Größenordnungen liegen. Auch wenn der fiskalische Aufwand je Wohnung zunächst geringer ist, so wird langfristig verhindert, daß mit öffentlicher Förderung – und so sind auch Steuererleichterungen zu verstehen – ein dauerhaft gebundenes Wohnungsvermögen entsteht.

II. Strukturprobleme des Sozialen Wohnungsbaus

Die Förderung von dauerhaft gebundenen Sozialwohnungen ist dringend notwendig, weil nur so das sichere Wohnen einkommensschwacher Bevölkerungsschichten garantiert werden kann.

Diese Neuorientierung der sozialen Wohnungsbaupolitik setzt voraus, daß die bisherigen Strukturprobleme analysiert werden. Denn diese lieferten seit Mitte der 70er Jahre den verschiedensten Bundesregierungen einen willkommenen Vorwand, den Sozialen Wohnungsbau schrittweise zu demontieren. Damit sollte eine unliebsame, weil preisdämpfende Konkurrenz der privaten Haus- und Grundbesitzer vernichtet werden.

1. Problem: Mietpreisunterschiede

Mit steigenden Marktmieten wuchs der Abstand zwischen Mieten älterer Sozialwohnungen und der Marktmiete. Die Haus- und Grundbesitzer denunzierten diesen positiven Effekt in der Öffentlichkeit, als sie den Bewohnern/innen dieser Wohnungen angebliche Privilegien vorwarfen. Schon Anfang der 80er Jahre wurde die Mietdifferenz zur Marktmiete für alle Sozialwohnungen auf jährlich mindestens 750 Mio. DM geschätzt.

Verantwortlich dafür ist die bisherige Kostenmiete, in der neben den aktuellen Bewirtschaftungskosten nur die „historischen" Baukosten berücksichtigt werden, die bei der Fertigstellung der Wohnungen gezahlt wurden.

Die Kapitalkosten auf Basis dieser „historischen" Baukosten unterliegen dem sog. Einfrierungsgrundsatz, d. h. sie sind ein fester unveränderlicher Bestandteil des Mietpreises. Nur die Bewirtschaftungskosten werden der aktuellen Preisentwicklung angepaßt. Dieser „Einfrierungsgrundsatz" bewirkt, daß die Sozialmieten langfristig unterhalb der Marktmieten liegen. Mit

steigenden Bau- und Bodenpreisen entstehen aus diesem Prinzip Mietpreisunterschiede („Mietpreisverzerrungen") zwischen qualitativ gleichwertigen, aber unterschiedlich alten Sozialwohnungen. Auch dies sollte aus Sicht der Marktwirtschaftler/innen die Ungerechtigkeit des Sozialen Wohnungsbaus belegen und die Forderung nach dessen Abschaffung unterstreichen.

2. Problem: Fehlbelegung und Fehlsubventionierung

Zum politischen Glaubensbekenntnis der 50er Jahre gehörte, daß nach einer Übergangszeit der gesamte Wohnungsmarkt liberalisiert, also von überflüssigen Sozialschutzmaßnahmen „befreit" werden sollte. Die staatlichen Interventionen am Wohnungsmarkt hatten danach allenfalls den Charakter von „befristeten Nothilfemaßnahmen". Da der Mangel an preiswerten Wohnungen zu keinem Zeitpunkt eine Marktliberalisierung legitimieren konnte, wandelte sich das „Provisorium" des Sozialen Wohnungsbaus zu einer Dauereinrichtung, ohne jedoch auf Probleme des Dauerbetriebs vorbereitet zu sein.

Deshalb wurde auch keine Einkommensüberprüfung eingeführt, um regelmäßig die Anspruchsvoraussetzungen festzustellen. So entstand das Problem, daß in den älteren preiswerteren Sozialwohnungen Haushalte mit höherem Einkommen lebten als in den teureren neuen Sozialwohnungen.

In den älteren Sozialwohnungen aus den 50er und 60er Jahren leben Mieter/innen, deren Einkommen nach ihrem Einzug erstmals wieder mit der 1982 eingeführten Fehlbelegungsabgabe überprüft wurde. Eine regelmäßige Einkommensüberprüfung wurde erst in Neubauten aus den 70er Jahren eingeführt. Dies geschieht in Verbindung mit der ratenweisen Subventionskürzung der „Degressiven Förderung".

Die Fehlbelegungsquote wird auf ca. 20 Prozent geschätzt. Das starre Verfahren der Einkommensberechnung nach § 25 II. WoBauG und die Berechnung der Fehlbelegungsabgabe unterscheiden dabei nicht, ob ein Haushalt einen überproportionalen Einkommenszuwachs hatte oder ob sich nur rechnerisch das zulässige Einkommen deshalb verringert hat, weil z. B. der Ehepartner gestorben ist oder die Kinder den elterlichen Haushalt verlassen haben.

3. Problem: Zeitlich befristete Sozialbindungen

Die Preis- und Belegungsbindung endet mit der Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen.

Solange die Wohnungsgemeinnützigkeit existierte, waren zumindest die 2,4 Millionen Sozialwohnungen der gemeinnützigen Unternehmen dauerhaft preisgebunden, auch wenn sie dann nicht mehr für Wohnberechtigte reserviert waren. Dagegen können Privateigentümer nach Ablauf der Bindung völlig ungehindert zu Marktkonditionen vermieten.

Sowohl die SPD-FDP-Regierung als auch die CDU-FDP-Regierung haben seit 1980 die gesetzlichen Möglichkeiten verbessert, durch vorzeitige Rückzahlung der öffentlichen Mittel die Sozialbindung schneller zu verlassen. Von dieser Möglichkeit haben seit 1983 die Privat-Eigentümer von rund einer Million Wohnungen Gebrauch gemacht.

Die im März 1990 beschlossene Verlängerung der Nachwirkungsfrist bei vorzeitiger Rückzahlung der öffentlichen Mittel wird das Problem nicht lösen, sondern den Prozeß nur verlangsamen, weil der vorzeitige Ausstieg aus den öffentlichen Bindungen weiterhin grundsätzlich gestattet bleibt.

Um das Problem der Mietpreisunterschiede zu beheben, wurden 1980 und 1982 die Zinsen der öffentlichen Baudarlehen angehoben. Da Zinserhöhungen generell die Laufzeit von Darlehen verkürzen, wurde damit auch der Zeitraum der Sozialbindung kürzer. Die Folge davon ist, daß bereits heute die 50er- und 60er-Jahre-Sozialwohnungen ihre Bindungen verlieren, obwohl nach den ursprünglichen Zinskonditionen eine Bindung von bis zu 100 Jahren denkbar gewesen wäre.

4. Problem: Degressive Förderung

Ende der 60er Jahre wurde die Degressive Förderung im sozialen Wohnungsbau eingeführt. Nach einem festen Zeitplan werden die Subventionen in Raten gekürzt. Gleichzeitig muß jeweils die Wohnberechtigung von neuem nachgewiesen werden. Liegt die Wohnberechtigung nicht mehr vor, werden die Subventionen um zusätzliche Raten gekürzt.

Diese Förderungsform basiert auf der im Grunde richtigen Überlegung, zukünftige Einkommenszuwächse durch eine Verringerung der Subventionen auszugleichen, also die Miethöhe einkommensabhängig zu gestalten. Dieser Gedanke des sozialen Ausgleichs schlug deshalb fehl, weil der starre Zeitplan und die festen Kürzungsraten die individuelle, aber auch die gesellschaftliche Einkommensentwicklung völlig außer acht lassen. In dieser Förderungsform wurde implizit unterstellt, daß die Einkommen jährlich um ca. sieben bis acht Prozent netto steigen würden. Nur in diesem Fall nämlich bliebe der Mietanteil am Einkommen annähernd konstant. Dieses Konzept scheiterte schon in den 70er Jahren an den damaligen Arbeitsmarktbedingungen und den durchsetzbaren Tariflohnsteigerungen.

Die Degressive Förderung ist verantwortlich für unbezahlbare Mietsprünge in den 70er-Jahre-Sozialwohnungen. Mit teureren Nachsubventionierungsprogrammen mußte verhindert werden, daß diese Förderungsform die Bewohner/innen in den wirtschaftlichen Ruin trieb.

Alle Gesetzesänderungen der Vergangenheit, die angeblich die Strukturprobleme des Sozialen Wohnungsbaus lösen sollten, haben die vorhandenen Probleme noch verschärft und zusätzliche Risiken für die Einkommensschwachen geschaffen.

5. Diskriminierung alternativer Lebensformen

Bisher werden bei der Wohnungsvergabe traditionelle Familien und junge Ehepaare bevorzugt, alle anderen Lebensformen dagegen diskriminiert. Gerade aber die zunehmende Zahl von Single-Haushalten, Alleinerziehenden mit Kindern, aber auch unverheirateten Paaren und Wohngemeinschaften zeigen einen gesellschaftlichen Wandel, der sich auch in der Konzeption und der Vergabe von Sozialmietwohnungen niederschlagen müßte. Denn der Wunsch, den privaten Wohn- und Lebensbereich nach eigenen Vorstellungen zu gestalten, darf unteren Einkommensbeziehern/innen nicht verwehrt sein.

Der Familienbegriff des II. WoBauG ist zwar so weit gefaßt, daß er Verwandte, aber auch Verschwägerte zweiten und dritten Grades in der Seitenlinie der Familie zurechnet, aber selbstgewählten Lebensgemeinschaften wird der Bezug einer Sozialwohnung verwehrt. Die Regelung, daß die Kinder einer angeheirateten Nichte die Wohnberechtigung erhalten, der oder die Liebespartner/in aber nicht, steht im absoluten Gegensatz zur heutigen Lebenspraxis.

Zwar stellen alleinerziehende Frauen mit Kindern eine Familie im Sinne des II. Wohnungsbaugesetzes dar. Jedoch erhält ein sogenanntes Junges Ehepaar – noch keine fünf Jahre verheiratet, nicht älter als 40 Jahre – einen zusätzlichen Einkommensbonus. Dadurch verschärft sich der Konkurrenzkampf um die zu wenigen Sozialwohnungen zuungunsten der Alleinerziehenden.

Einkommensgrenzen nach § 25 II. WoBauG

	II. WoBauG (Sp. 1)	m. Zuschlägen (Sp. 2)	Monatseink. (Sp. 3)
Alleinstehende	21 600 DM	27 048 DM	2 254 DM
Alleinerzieh. m. 1 Kind	30 800 DM	37 674 DM	3 139 DM
Junges Ehepaar	39 200 DM	47 376 DM	3 948 DM
Ehepaar m. 1 Kind	38 800 DM	46 914 DM	3 859 DM
Ehepaar m. 2 Kindern	46 800 DM	56 154 DM	4 679 DM

Zuschläge in Spalte 2: 2 000 DM Arbeitnehmerfreibetrag, 10 Prozent Zuschlag bei Steuerpflicht auf Einkommen plus 5 Prozent für unwesentliche Überschreitung der Grenze

Spalte 3: Berechnung auf Basis von 12 Monatsgehältern

Die GRÜNEN brachten den „Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung des sozialen Wohnungsbaus für unverheiratete Paare, homosexuelle Lebensgemeinschaften und Wohngemeinschaften" (Drucksache 11/1955) ein, der von allen anderen Parteien abgelehnt wurde. Der Antrag sah vor, daß Wohngemeinschaften den Wohnberechtigungsschein erhalten, sofern ihr Gesamteinkommen nicht höher ist als das einer gleich großen Familie. Dies geschah, obwohl die Bundesregierung in einem Bericht für den Ausschuß Raumordnung, Bauwesen und Städtebau feststellte, daß bereits heute die nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften mit mindestens 778 000 einen Anteil von rund drei Prozent aller Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland stellen.

III. Grundprinzipien des „Neuen Sozialmietwohnungsbaus"

Die GRÜNEN fordern eine grundsätzlich neue Orientierung des Sozialen Wohnungsbaus, die zu einem dauerhaft gebundenen Wohnungsvermögen führt. Diese Zielsetzung wurde vom bisherigen Sozialen Wohnungsbau nicht erfüllt.

1. Dauerbindung aller öffentlich geförderten Wohnungen

Die wichtigsten Veränderungen gegenüber dem bisherigen Sozialen Wohnungsbau liegen in der dauerhaften Bindung der Mieten und der Belegung, die während der gesamten Nutzungsdauer der Wohnungen gilt. Die Mieten bleiben somit dauerhaft unter der Kontrolle des Gesetzgebers. Im Gegensatz zum heutigen Sozialen Wohnungsbau wird die Überführung der Wohnungen in den Markt grundsätzlich ausgeschlossen.

Mieterhöhungen werden im Gegensatz zur bisher üblichen Förderungsdegression im sozialen Mietwohnungsbau von der tatsächlichen Einkommensentwicklung der Mieter/innen abhängig gemacht werden.

Zum Bezug der Wohnungen sind alle Haushalte berechtigt, deren Einkommen innerhalb der Grenzen des § 25 II. Wohnungsbaugesetz liegt. Solange in der betreffenden Gemeinde Wohnraummangel herrscht, sollen die Wohnungen streng nach Dringlichkeit vergeben werden. Grundsätzlich genießen Wohnungsuchende, deren Einkommen mindestens 20 Prozent unterhalb der zulässigen Einkommensgrenze liegt, Priorität. Unverheiratete und gleichgeschlechtliche Paare sowie Wohngemeinschaften von Erwachsenen mit Kindern werden gleichrangig behandelt, sofern sie die Einkommensgrenzen nicht überschreiten.

2. Festlegung der Mieten

Das Prinzip der Kostenmiete, die eine Abhängigkeit der Miethöhe von den jeweiligen Objektkosten impliziert, wird ersetzt durch eine Mietfestsetzung, die sich ausschließlich an der Mietzahlungsfähigkeit der Mieter/innen ausrichtet.

Um für alle Sozialmieter/innen tragbare Sozialmieten zu gewährleisten und gleichzeitig die Problematik der Fehlbelegung und Fehlsubventionierung zu entschärfen, wird ein zweistufiges Mietmodell vorgeschlagen.

Die „Normalmiete" soll deutlich unter den Marktmieten für freifinanzierten Wohnungsneubau liegen. Mieter/innen mit einem geringen Einkommen erhalten darüber hinaus eine „Einkommensabhängige Mietabsenkung". Diese ist so bemessen, daß Wohngeldzahlungen nicht mehr notwendig sind.

Dieses System beabsichtigt keinen konstanten absoluten Mietbetrag, sondern vielmehr eine stabile Mietbelastungsquote. Dies wird erreicht, indem die Mieten an die tatsächliche Einkommensentwicklung angepaßt werden.

2.1 Normalmiete

Die Anfangs-Normalmiete wird von den zuständigen Landesbehörden regional differenziert festgelegt. Sie soll deutlich unter den Vergleichsmieten freifinanzierter Neubauwohnungen liegen.

In den Modellrechnungen wurde von einer durchschnittlichen Normalmiete in Höhe von 7 DM je qm Wohnfläche zuzüglich Betriebskosten ausgegangen. Einschließlich von Betriebskosten in Höhe von 1,50 DM/qm Wohnfläche im Monat ergibt dies für eine 70-qm-Wohnung eine Gesamtkaltmiete von 595 DM.

2.2 Mietabsenkung

Das Verfahren der Mietabsenkung wird durch Bundesgesetz festgelegt. In Tabellen, die dem Wohngeldgesetz vergleichbar sind, werden zumutbare Mietbelastungen einschließlich der Betriebskosten für verschiedene Haushaltsgrößen und Einkommensgruppen dargestellt. Der prozentuale Mietanteil sinkt überproportional zum Einkommen. Darüber hinaus sollten die Mietbelastungsquoten noch nach dem Wohnwert differenziert werden.

Liegt die Normalmiete über der bei gegebenen Einkommen und gegebener Haushaltsgröße zumutbaren Mietbelastung, wird eine Mietabsenkung gewährt, die die Miete auf die zumutbare Mietbelastung reduziert.

In den Modellberechnungen wurden folgende für einen Drei-Personen-Haushalt zumutbare Mietbelastungen unterstellt:

1 500 DM Nettoeinkommen: 17 Prozent

2 000 DM Nettoeinkommen: 24 Prozent

2 300 DM Nettoeinkommen: 26 Prozent

Das ergibt bei einer Wohnung mit 70 qm folgende tatsächliche Mietbelastung eines Drei-Personen-Haushalts mit einem monatlichen Nettoeinkommen von

1 500 DM: 17 Prozent × 1 500 DM = 255 DM

2 000 DM: 24 Prozent × 2 000 DM = 480 DM

2 300 DM: 26 Prozent × 2 300 DM = 598 DM

Der Haushalt mit 2 300 DM Nettoeinkommen zahlt bis zur Erlangung der oberen Einkommensgrenze die Normalmiete von 595 DM.

Diese Mietbelastungsquoten liegen (außer bei dem Haushalt mit 2 300 DM Nettoeinkommen) unter den Mietbelastungsquoten des Wohngeldgesetzes. Nach den ab 1. Oktober 1990 gültigen Wohngeldtabellen müssen die Haushalte bei einer Gesamtkaltmiete von 595 DM folgende Eigenbeteiligung an der Miete aufbringen (Gesamtkaltmiete minus Wohngeld):

Drei-Personen-Haushalt mit einem monatlichen Nettoeinkommen von

1 500 DM: 595 DM Miete ./. 195 DM Wohngeld
= 300 DM = 20 Prozent

2 000 DM: 595 DM Miete ./. 58 DM Wohngeld
= 537 DM = 27 Prozent

2 300 DM: 595 DM Miete ./. 0 DM Wohngeld
= 595 DM = 26 Prozent

Die Mietabsenkung entlastet also insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen deutlich mehr als die bisherige Wohngeldregelung.

In den Tabellen über die Mietabsenkung werden im Gegensatz zum Wohngeld keine Gesamtmieten ausgewiesen, sondern einkommensabhängige Quadratmetermieten. Damit wird verhindert, daß Haushalte benachteiligt werden, die eine im Vergleich zur Haushaltsgröße zu geringe Wohnfläche haben. Ist dagegen die Wohnung zu groß, so wirkt diese Festsetzung als eine flächenbezogene Fehlbelegungsabgabe.

Steigt das Einkommen über die zulässige Einkommensgrenze, wird ein Fehlbelegungszuschlag erhoben, der die Miete bis auf die Vergleichsmiete anhebt.

Der wesentliche Unterschied zwischen der „Mietabsenkung" und dem Wohngeld besteht darin, daß keine Höchstgrenzen für die anrechnungsfähige Miete bestehen, so daß die Mieter/innen nicht länger den Teil der Miete allein tragen müssen, der diese Mietobergrenze übersteigt. Bei der Mietabsenkung wird vielmehr der gesamte Betrag, der die Tragbarkeitsgrenze übersteigt, von der öffentlichen Hand übernommen.

Dieses Verfahren der Mietberechnung ist für den neuen Sozialmietwohnungsbau nur deshalb gerechtfertigt, weil die Kontrolle der Normalmiete und des Belegungsverfahrens verhindert, daß sich die Wohnungseigentümer/innen auf Kosten der öffentlichen Hand bereichern. Auf dem privaten Wohnungsmarkt ist es mittlerweile üblich, den Hinweis auf den höheren Wohngeldanspruch gleich mit der Mieterhöhung zu verschicken.

3. Anpassung der Mieten an die Einkommensentwicklung

Die „Normalmiete" wird in zeitlichen Abständen von drei Jahren an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt, indem der Zinssatz der öffentlichen Baudarlehen entsprechend neu berechnet wird. Die zulässige Mieterhöhung bestimmt der Bundesgesetzgeber in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Entwicklung der Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Bei der Neufestsetzung der Normalmiete wird auch die Mietabsenkung neu berechnet, so daß die Erhöhung der Normalmiete nur diejenigen betrifft, deren Einkommen in dem betreffenden Zeitraum gestiegen ist.

Auch bei der Anpassung der Normalmieten an die allgemeine Einkommensentwicklung sind die Mieter/innen des Neuen Sozialen Wohnungsbaus deutlich besser gestellt als die Mieter/innen des bisherigen, degressiv geförderten Sozialmietwohnungsbaus. Zum einen wird die Förderungsdegression nicht von vornherein, also ohne Kenntnis der tatsächlichen zukünftigen Einkommensentwicklung festgelegt, zum anderen wird die individuelle Einkommensentwicklung der einzelnen Sozialmieter/innen weit besser berücksichtigt, als dies auch bei zusätzlichen Wohngeldzahlungen der Fall war.

Dazu ein Beispiel:

Steigen die Einkommen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb von sechs Jahren um jährlich drei Prozent, also insgesamt um 19,4 Prozent, so kann die Normalmiete zum 7. Jahr bis auf 8,36 DM/qm im Monat angehoben werden. Einschließlich der bei einer jährlichen Steigerung um drei Prozent auf 1,80 DM/qm gestiegenen Betriebskosten betrüge dann die Gesamt-Kaltmiete 10,16 DM/qm im Monat, das sind 711 DM für eine 70-qm-Wohnung.

Nach den ab 1. Oktober 1990 geltenden Wohngeldtabellen würde das bei den vorgenannten Haushaltseinkommen im traditionellen Sozialwohnungsbau, also ohne Mietabsenkung, aber mit Wohngeldberechtigung, zu folgenden tatsächlichen Mietbelastungen führen:

Drei-Personen-Haushalt mit einem Haushaltseinkommen von

1 500 DM: 711 DM Miete ./. 260 DM Wohngeld = 451 DM
= 30 Prozent

2 000 DM: 711 DM Miete ./. 104 DM Wohngeld = 607 DM
= 30 Prozent

2 300 DM: 711 DM Miete ./. 0 DM Wohngeld = 711 DM
= 31 Prozent

Nach dem vorgeschlagenen Verfahren der Mietabsenkung bliebe es bei diesen Haushalten mit unverändertem Einkommen dagegen trotz der Erhöhung der Normalmiete bei den bisherigen Mietbelastungsquoten von 17 Prozent bzw. 24 Prozent bzw. 26 Prozent[1]). Um eine entsprechende Mietbelastung über das Wohngeldverfahren zu erreichen, müßte das Wohngeld in den sechs Jahren beim ersten Haushalt um 196 DM, beim zweiten Haushalt um 127 DM und beim dritten Haushalt um 113 DM erhöht werden. Tatsächlich führt die Anpassung der Wohngeldtabellen in der diesjährigen Wohngeldnovelle nach Aussagen der Bundesregierung zu einer Anhebung des Wohngelds um durchschnittlich 20 DM (Drucksache 11/6930 S. 11).

Haushalte, deren Einkommen überdurchschnittlich steigt, werden dagegen durch die Erhöhung der Normalmiete bei gleichzeitiger Kürzung der Mietabsenkung stärker belastet, bei Überschreiten der zulässigen Einkommensgrenzen wird darüber hinaus ein Fehlbelegungszuschlag erhoben, der die tatsächlich zu zahlende Miete bis zur Vergleichsmiete anheben kann.

---

[1]) Sollten die allgemeinen Einkommenssteigerungen ausschließlich inflationsbedingt sein, also zu keiner Realeinkommenssteigerung führen, so müssen, um die reale Situation der Haushalte nicht zu verschlechtern, die Tabellen über die Mietabsenkung sogar so ausgestaltet werden, daß die reale Mietbelastung konstant bleibt. Das bedeutet, daß die in den Tabellen der Mietabsenkung ausgewiesenen zumutbaren Mietbelastungsquoten bei gegebenem Nominaleinkommen gesenkt werden müssen. Dieser „schlechteste Fall" ist in den Modellrechnungen unterstellt.

Mit dieser Mietgestaltung wird das Problem der Fehlsubventionierung, also die finanzielle Seite des Fehlbelegungsproblems gelöst, ohne daß die mit der bisherigen „Degressiven Förderung" verbundene Gefahr besteht, daß Mieter/innen, die nicht an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilgenommen haben, zu stark belastet werden. Ungelöst bleibt freilich das Problem, daß die fehlbelegten Sozialmietwohnungen denjenigen Haushalten mit geringem Einkommen nicht zur Verfügung stehen, die auf eine mietgünstige Wohnung dringend angewiesen sind. Dieses Problem wäre jedoch nur durch ein Kündigungsrecht bei Fehlbelegung zu lösen, was die GRÜNEN grundsätzlich ablehnen. Durch den Fehlbelegungszuschlag fließen der öffentlichen Hand jedoch Mittel zu, die zur Aufstockung der Mittel für den Neuen Sozialen Wohnungsbau dienen können.

Die Kosten der Mietabsenkung können zumindest teilweise aus den Wohngeldmitteln finanziert werden, die schon jetzt zur zusätzlichen Subventionierung der Sozialmieten verwendet werden. Immerhin wohnen rund 40 Prozent aller Wohngeldbezieher/innen im Sozialen Wohnungsbau.

4. Öffentliches Eigentum statt Privatinvestitionen

Da die Mieten dauerhaft gebunden sind, muß das „unternehmerische Risiko" von der öffentlichen Hand getragen werden, weil sie die Mietentwicklung bestimmt. Damit fließen ihr aber auch die späteren „unternehmerischen Gewinne" zu, über deren Verwendung dann politisch entschieden werden kann.

Bisher ist es sowohl im steuersubventionierten freifinanzierten Wohnungsbau als auch im öffentlich geförderten Sozialwohnungsbau üblich, daß die zukünftigen Gewinne dem privaten Kapital überlassen werden. Die Risiken und Defizite der Anfangsphase dagegen werden im Sozialen Wohnungsbau durch öffentliche Mittel gedeckt, im freifinanzierten Wohnungsbau durch erhöhte Abschreibungen.

Bei einer dauerhaften Mietbindung entfällt die Möglichkeit des Privatkapitals, die langfristige Rentabilität der Investition dadurch zu erhöhen, daß zum Ende der Mietbindung die wesentlich höhere Marktmiete eingefordert werden kann.

Aus diesem Grund ist der hier vorgeschlagene „Neue Sozialmietwohnungsbau" für Privatinvestoren/innen sicherlich uninteressant. Gleichwohl muß auf die Inanspruchnahme von privatem Kapital zur Finanzierung der Sozialmietwohnungen nicht verzichtet werden, bietet sich doch privaten wie institutionellen Kapitalanlegern/innen mit den Wohnungspfandbriefen eine risikolose und rentable Kapitalanlage.

Die Sozialmietwohnungen werden damit wie andere öffentliche Investitionen finanziert, bei denen der Staat das „unternehmerische Risiko" trägt und die Investitionsmittel durch Anleihen auf dem Kapitalmarkt finanziert. Diese Finanzierung bietet, im Gegensatz zu den meisten Infrastrukturinvestitionen, auch den Vorteil, daß der öffentlichen Hand langfristig (nach Entschuldung der Wohnungen) ein Überschuß aus den Mieteinnahmen zufließt.

5. Träger, die Dauerbindungen garantieren

Aus der Finanzierung des Eigenkapitals durch die öffentliche Hand folgt aber nicht, daß der Soziale Wohnungsbau in staatlicher Regie durchgeführt wird. Der Vorschlag der GRÜNEN richtet sich vielmehr dahin, das Eigenkapital kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, bestehenden oder neu zu gründenden Verwaltungsgenossenschaften oder gemeinnützigen Wohnungsbaustiftungen treuhänderisch zur Verfügung zu stellen.

Das Eigentum der Wohnungen halten die Kommunen bzw. sonstige Gebietskörperschaften. Dieses Eigentum sollte in ein (kommunales) Sondervermögen eingebracht werden.

Die Eigentümerin (Kommune) überträgt die Planung der Wohnungen sowie die Organisation der Herstellung an geeignete Bauträger (ähnlich den Sanierungsträgern in Städtebauförderungsgebieten). Diese Bauträger sollten Mieter-Selbsthilfemaßnahmen offen gegenüber stehen, ohne daß allerdings diese Selbsthilfe zum Prinzip erhoben oder zur Verpflichtung gemacht werden darf.

Nach Fertigstellung der Wohnungen überträgt die Eigentümerin (Kommune) die treuhänderische Verwaltung der Wohnungen an geeignete Institutionen, beispielsweise kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften oder auch neu zu gründende Stiftungen. Bei der Gestaltung des rechtlichen Rahmens können die Erfahrungen mit der „Stiftung Nachbarschaftlicher Träger" in Hessen genutzt werden. Unabdingbar ist, daß die Verwaltung der Wohnungen nur solchen Institutionen bzw. Organisationen übertragen wird, die sich verpflichten, den Mietern/innen der Wohnungen weitgehende Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsrechte einzuräumen.

Die treuhänderische Verwaltung bedeutet, daß der Treugeber – die öffentliche Hand – in dem Moment einen neuen Treuhänder bestimmen kann, wo die Verwaltung nicht ordnungsgemäß durchgeführt wird und die Gefahr besteht, daß preiswerter Wohnraum verlorengeht. Hier sollten insbesondere die Erfahrungen mit der NEUEN HEIMAT beachtet werden.

Durch die Vielfalt der möglichen Trägerformen kann auch bei staatlicher Finanzierung des Eigenkapitals ein staatsunabhängiger, dezentraler und sozialer Mietwohnungssektor mit weitgehenden Mitbestimmungsrechten der Bewohner/innen entstehen. Allerdings behält die das Eigenkapital finanzierende Stelle das Recht, in späteren Nutzungsjahren entstehende Entschuldungsgewinne abzuschöpfen, die nach der Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen entstehen.

Die langfristige Belastung der öffentlichen Haushalte für Neuen Sozialen Wohnungsbau kann hiermit deutlich gesenkt werden.

6. Übersicht über die Lösungsansätze

Lösungen für das Strukturproblem

– Mietpreisunterschiede:

Die Abhängigkeit der Sozialmiete von den jeweiligen Objektkosten wird aufgegeben. Das Prinzip der Kostendeckung gilt nur

noch für die Bewirtschaftungskosten. Der Zinskostenanteil ist der Differenzbetrag zwischen der politisch beschlossenen Normalmiete und den Bewirtschaftungskosten.

– Fehlbelegung:

Ein zweistufiger Mietpreis verhindert und entschärft das Problem der Fehlbelegung. Die „Normalmiete" liegt deutlich unter den Marktmieten für freifinanzierten Wohnungsneubau.

Mieter/innen mit einem geringen Einkommen erhalten eine „Einkommensabhängige Mietabsenkung". Die Höhe der „Mietabsenkung" wird so festgelegt, daß die zu zahlende Miete einen gesetzlich bestimmten Einkommensanteil nicht übersteigt. Fehlbeleger/innen zahlen einen Fehlbelegungszuschlag.

Die Normalmiete wird im Abstand von 3 Jahren an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt. Die zulässige Mieterhöhung wird durch den Bundesgesetzgeber festgelegt. Bei jeder Veränderung der Normalmiete wird die Mietabsenkung neu festgelegt.

– Befristete Sozialbindungen:

Während der gesamten Nutzungsdauer der Wohnungen gilt die Bindung von Mieten und Belegung. Die Mieten bleiben dauerhaft unter der Kontrolle des Gesetzgebers. Die Überführung der Wohnungen in die Marktwirtschaft wird vertraglich ausgeschlossen.

– Degressive Förderung:

Die Mieterhöhungen werden im Unterschied zur bisherigen Degressiven Förderung nicht von vornherein starr festgelegt, sondern in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung der Einkommen angepaßt. Die Mietanpassung geschieht durch Erhöhung der Zinsen für zinsverbilligte Baudarlehen, die der Bundesgesetzgeber beschließen muß. Diese Zinserhöhungen senken zugleich den Subventionsaufwand der öffentlichen Haushalte.

IV. Finanzierungsmodell einer „neuen Wohnungspolitik"

1. Finanzierung des Eigenkapitals

Das notwendige Eigenkapital im sozialen Mietwohnungsbau beträgt mindestens 15 Prozent, jedoch betrug es in den letzten Jahren in der Regel 20 Prozent und mehr. Zur Finanzierung dieses Eigenkapitals sind verschiedene Modelle denkbar.

Finanzierung durch den Bund und die Länder:

Ein Teil der von Bund und Ländern für den Sozialen Wohnungsbau vorgesehenen Mittel wird zur Finanzierung des Eigenkapitals eingesetzt.

Finanzierung durch die Kommunen:

– Die bisherige Spitzenfinanzierung durch Darlehen oder verbilligte Grundstücke wird als Eigenkapital eingesetzt. Dieser Finanzierungsform sind aber durch die Finanznot der Gemeinden enge Grenzen gesetzt.
– Die kommunalen Wohnungsgesellschaften stellen als Eigenkapital liquide Mittel bereit, die aus den Entschuldungsgewinnen älterer (Sozial-)Wohnungen stammen.

Da jedoch, nicht zuletzt auf Grund der verfehlten Wohnungspolitik der Vergangenheit, die große Zahl von 800 000 bis 1 Mio. neuer Sozialwohnungen notwendig ist, sind der Finanzierung des Eigenkapitals aus Gemeindemitteln und aus Steuereinnahmen der Gemeinden enge fiskalische Grenzen gesetzt.

Jedoch spricht nichts dagegen, auch das Eigenkapital auf dem Kapitalmarkt zu refinanzieren. Die Banken haben über viele Jahre hinweg im privaten Wohnungsbau eine sogenannte 100-Prozent-Finanzierung angeboten, so daß diese Finanzierung auch für die öffentliche Hand möglich sein muß.

Die Refinanzierung des Eigenkapitals auf dem Kapitalmarkt verteilt entsprechend der langen Nutzbarkeit der so geschaffenen Wohnungen die Belastung der öffentlichen Hand auf viele Jahre.

2. Einnahmeerhöhungen durch Streichung der steuerlichen Eigentumsförderung

Durch die steuerliche Eigentumsförderung und die steuerlichen Vergünstigungen für Privatinvestoren verzichtet der Staat auf Einnahmen in Milliardenhöhe. Jede Ausweitung der Steuervergünstigungen verringert zwangsläufig die Staatseinnahmen. Diese Einnahmeverluste müssen durch Leistungskürzungen oder Ausweitung der Staatsverschuldung kompensiert werden. Diese bereitwillig akzeptierten Einnahmeverzichte widerlegen die Behauptung, daß für Sozialwohnungsprogramme kein Geld vorhanden sei.

Allein durch die steuerliche Eigentumsförderung nach § 10e EStG verringern sich die Staatseinnahmen um jährlich rd. 8,4 Mrd. DM. Werden diese Subventionen gestrichen, so erhöhen sich die Einnahmen innerhalb der ersten 5 Jahre um rd. 15 Mrd. DM. Werden alle laufenden Förderfälle abgewickelt, so fließen innerhalb von 8 Jahren zusätzlich rd. 36 Mrd. DM in die Staatskassen, die der Kreditanstalt für Wiederaufbau zweckgebunden für den Neuen Sozialen Wohnungsbau übertragen werden können.

Für die Streichung des § 10e EStG sprechen nicht nur fiskalische Gründe, sondern sie ist auch aus sozialer und ökologischer Sicht notwendig. Die Vernichtung preiswerter Mietwohnungen und die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte wird verhindert. Zudem wird jetzt noch ein Personenkreis mit Milliardenbeträgen gefördert, dessen Wohnungsversorgung in keiner Weise gefährdet ist.

Es sprechen aber auch ökologische Gründe gegen die Fortführung der steuerlichen Eigentumsförderung. Mit Einfamilienhausgebieten werden die Ballungsrandgebiete und der ländliche Raum zunehmend zersiedelt. Durch die Umwandlung der Mietwohnungen steigt die Pro-Kopf-Wohnfläche der neuen Eigentümer/innen. In der Folge davon wird die Landschaftszerstörung durch den Bau neuer Wohnungen für die Umwandlungsverdrängten noch mehr beschleunigt.

3. Kapitalbeschaffung durch Wohnungsbaupfandbriefe

Das Fremdkapital wird durch langfristige zinsverbilligte Baudarlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finanziert. Die KfW refinanziert ihrerseits diese Darlehen auf dem Kapitalmarkt, indem sie Wohnungsbaupfandbriefe emittiert.

Der Zinssatz dieser Kapitalmarkttitel ist fest und entspricht dem Zinssatz vergleichbarer Kapitalanlagen, wie z. B. festverzinslicher Wertpapiere oder Rentenpapiere. Dagegen ist der Zinssatz für die verbilligten Baudarlehen variabel und liegt deutlich unter dem Zinssatz für Hypothekendarlehen.

Der Differenzbetrag zwischen den Refinanzierungskosten der Wohnungsbaupfandbriefe und den Zins- und Tilgungsrückflüssen der Baudarlehen wird zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Ländern erstattet.

Diese Subventionsmethode ist mit den im Sozialen Wohnungsbau üblichen Aufwandssubventionen vergleichbar. Die Aufwandssubventionierung deckt den Teil der Fremdkapitalkosten ab, der nicht durch die Mietzahlungen erbracht werden kann.

Allerdings besteht der wesentliche Unterschied zu den bisherigen Aufwandssubventionen darin, daß die Höhe und die späteren Kürzungen der Subventionen nicht von vornherein langfristig festgelegt sind, sondern sich der Einkommensentwicklung und der Mietzahlungsfähigkeit der Mieter/innen anpassen. Um dies zu erreichen, muß der Zinssatz der Baudarlehen variabel sein. Die Höhe der Verzinsung errechnet sich danach aus dem Differenzbetrag zwischen der politisch festgesetzten Normalmiete und den kostendeckenden Bewirtschaftungskosten.

Die Liquidität der Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen ist gesichert. Jedoch werden Überschüsse durch die Zinsen der Baudarlehen abgeschöpft bzw. durch Zinserhöhungen zu Anpassungen der „Normalmiete" an ein steigendes Mietniveau zum Abbau der Subventionen von Bund und Land genutzt.

Weil die Höhe der Aufwandssubventionen von der Einkommensentwicklung der Mieter/innen im Neuen Sozialen Wohnungsbau abhängt, kann die effektive Belastung der öffentlichen Haushalte nicht präzise vorhergesagt werden. Dies ist zwar ein Novum in der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus, jedoch bei allen anderen wohnungspolitischen Subventionen, wie etwa der steuerlichen Eigentumsförderung, ist nicht exakt vorherbestimmbar, wie viele Mittel in Anspruch genommen werden.

V. Haushaltsbelastungen

Im Auftrag der GRÜNEN im Deutschen Bundestag wurde eine Modellrechnung durchgeführt, um die mittel- und langfristigen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch den „Neuen Sozialen Wohnungsbau" zu ermitteln.

- Grundlage der Berechnungen sind die Kosten für ein mit 20 Prozent Eigenkapital der Kommunen und 80 Prozent zinsverbilligten Baudarlehen finanziertes Sozialwohnungsbauprogramm von 5 × 160 000, also insgesamt 800 000 Wohnungen.

Das Kapital wird durch die Emission von Wohnungspfandbriefen refinanziert. Zur Finanzierung des Eigenkapitals wurden zwei Varianten berechnet.

Variante I: Refinanzierung des Eigenkapitals am Kapitalmarkt, die Zins- und Tilgungsleistungen für die Refinanzierung werden aus dem kommunalen Haushalt aufgebracht.

Variante II: Finanzierung aus liquiden Mitteln z. B. der kommunalen Wohnungsgesellschaften oder durch vorhandene kommunale Grundstücke, jedenfalls ohne Belastung der kommunalen Haushalte. Mehreinnahmen aus der Streichung der steuerlichen Eigentumsförderung sowie Ausgabenersparnisse beim Wohngeld sind im Rechenmodell nicht berücksichtigt.

○ In einer Vergleichsrechnung werden die Haushaltsbelastungen, die für 800 000 Wohnungen, die nach dem Modell des Neuen Sozialen Wohnungsbaus finanziert werden, den Belastungen gegenübergestellt, die für 800 000 Wohnungen im Dritten Förderungsweg entstehen.

Die Berechnungen belegen, daß der Neue Soziale Wohnungsbau insgesamt zu keiner höheren Belastung der öffentlichen Haushalte führt, soweit dieser so finanziert wird, daß er für untere Einkommensgruppen zu tragbaren Mieten führt. Denn den anfänglich hohen Aufwendungen – insbesondere bei der Finanzierung des Eigenkapitals durch die Kommunen – fallen der öffentlichen Hand durch das kommunale Eigentum auch die „unternehmerischen Gewinne" zu.

Die übliche Finanzierung im Sozialen Wohnungsbau erfordert dagegen hohe öffentliche Subventionen für die „mageren Anfangsjahre", überläßt jedoch die in späteren Nutzungsjahren zu erzielenden Überschüsse dem Privatinvestor. Diese langfristig anfallenden Entschuldungsgewinne sollen nunmehr dem Staat zufallen bzw. in einen revolvierenden Fonds eingehen. Deshalb ist der Neue Sozialwohnungsbau für die öffentliche Hand letztlich billiger, und zwar sowohl im Vergleich zum traditionellen Sozialen Wohnungsbau als auch im Vergleich zum „Dritten Förderungsweg", wie ihn die Bundesregierung propagiert. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch die Kosten einbezogen werden, die beim Dritten Förderungsweg zur Suventionierung der nach der kurzen Bindungsfrist zu erwartenden hohen Mieten notwendig werden.

1. Grundannahmen des Rechenmodells für einen „Neuen Sozialen Wohnungsbau"

1. Herstellungskosten:

Baukosten: 2 300 DM/qm WF
Grundstückskosten: 400 DM/qm
Gesamtkosten: 2 700 DM/qm
Wohnfläche: 70 qm je Wohnung

2. Finanzierung

Variante I:	Variante II:
20 Prozent Eigenkapital der öff. Hand	20 Prozent Eigenkapital komm. Gesell.
80 Prozent Fremdkapital der KfW	80 Prozent Fremdkapital der KfW

3. Anfangsmiete

7,00 DM/qm monatlich zuzüglich 1,50 DM/qm Betriebskosten (ohne Mietabsenkung)

4. Bewirtschaftungskosten

Verwaltungskosten: 320 DM/Wohnung im Jahr
Instandhaltungskosten: 12 DM/qm im Jahr
Betriebskosten: 18 DM/qm im Jahr

5. Steigerungsrate der Kosten: 3 Prozent p. a.

6. Zinssatz der Barwertberechnung: 8,5 Prozent

7. Ausstattung der Kapitalmarkttitel der KfW

Durch geeignete Stückelung der Kapitalmarkttitel sollte diese Gesamtlaufzeit der Refinanzierung auch bei kürzeren Laufzeiten der einzelnen Titel möglich sein.

8. Bedingungen der Baudarlehen

Zinssatz variabel, entsprechend der Steigerung der Mieteinnahmen steigend.
Höchstzinssatz: 8,5 Prozent p. a.
Tilgung: 1 Prozent p. a. plus ersparte Zinsen
Laufzeit: 37 Jahre

9. Angenommene Bewohner/innen-Struktur

- 20 Prozent Mieter/innen mit geringem Einkommen (1 500 DM Anfangseinkommen). Ihr Einkommen steigt annahmegemäß mit der Inflationsrate. Bei der Mietabsenkung wird eine Höchstgrenze für die Mietbelastung von 17 Prozent unterstellt. Die Anfangsmieten für 20 Prozent der Mieter/innen liegt bei 255 DM für eine 70-qm-Wohnung (incl. Betriebskosten), d. h. monatlich 3,64 DM/qm. Die Grundmiete wird von 7,00 DM/qm auf 2,14 DM/qm abgesenkt. Zwar steigen auch die Mieten dieser Bewohner/innen annahmegemäß entsprechend der unterstellten Steigerungsrate, doch bleibt der Abstand zur Normalmiete gewahrt, nominal wird er sogar größer.
- 35 Prozent der Mieter/innen mit einem Anfangseinkommen von 2 000 DM. Ihr Einkommen steigt mit der Inflationsrate. Bei der Mietabsenkung wird eine Höchstgrenze für die Mietbelastung von 24 Prozent des Einkommens unterstellt. Die Anfangsmiete für 35 Prozent der Mieter/innen beträgt 480 DM für eine 70-qm-Wohnung (incl. Betriebskosten), das sind 6,85 DM. Die Grundmiete wird von 7,50 DM/qm auf 5,35 DM/qm abgesenkt. Auch bei dieser Mieter/innen-Gruppe bleibt trotz Mietsteigerungen der Abstand zur Normalmiete bestehen.

- 45 Prozent der Mieter/innen haben ein Einkommen von 2300 DM im Monat. Das sind etwa 83 v.H. des nach § 25 II. WoBauG zulässigen Einkommens. Das Einkommen steigt mit der Inflationsrate. Nach der neuen Wohngeldtabelle (Stand: 1. Oktober 1990) haben diese Mieter/innen erst einen Wohngeldanspruch, wenn die Mietbelastung mehr als 31 Prozent des (pauschalierten) Nettoeinkommens beträgt. Annahmegemäß ist die maximale Belastung 26 Prozent, die auch ohne Mietabsenkung nicht überschritten werden darf. Die Anfangsmiete beträgt 595 DM im Monat. Die Anfangsmiete beträgt 7,00 DM/qm plus 1,50 DM/qm Betriebskosten.

2. Kosten für ein Programm von 800000 Sozialwohnungen

In der folgenden Darstellung der langfristigen Haushaltsbelastungen wird in der Variante I unterstellt, daß sowohl die zinsverbilligten Baudarlehen als auch das Eigenkapital über den Kapitalmarkt refinanziert wird. In der Variante II gilt dagegen die Annahme, daß das Eigenkapital entweder durch Steuermittel der Gemeinden oder aus Überschüssen von kommunalen Wohnungsunternehmen aufgebracht wird. Zum Schluß werden die Haushaltsbelastungen aus dem kapitalmarktfinanzierten Neuen Sozialen Wohnungsbau mit den Belastungen durch den Dritten Förderungsweg verglichen. Bei den Berechnungen wurde angenommen, daß spätere Mietüberschüsse zur Reduktion der notwendigen Subventionen an Bund und Länder zurückfließen.

Die Berechnungen gehen von der schlechtesten Annahme aus, daß die steuerliche Eigentumsförderung nicht gestrichen wird. Würden die Steuererleichterungen dagegen aufgehoben, könnten die Haushaltsbelastungen aus dem Neuen Sozialen Wohnungsbau gesenkt werden.

2.1 Kosten für ein vollfinanziertes Programm mit Refinanzierung des Eigenkapitals durch die Gemeinden

Entwicklung des Einnahmen-Ausgaben-Saldos beim „Grundmodell" ohne die Kosten der Mietabsenkung

Werden 800000 Sozialwohnungen einschließlich des notwendigen Eigenkapitals durch Kapitalmarktmittel finanziert, kumulieren die Belastungen für Bund, Länder und Gemeinden in den ersten 10 Jahren auf 94,6 Mrd. DM.

Tabelle 1:

Kumulierte nominale Haushaltsbelastungen der Gebietskörperschaften beim Bau von 800000 (Fünfjahresprogramm mit je 160000) neuen Sozialmietwohnungen ohne Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

in den ersten	10 Jahren	20 Jahren	30 Jahren	40 Jahren	50 Jahren
Bund	– 34610	– 58807	– 59381	– 28577	– 34852
Land	– 34610	– 58807	– 59381	– 28577	– 34852
Bund + Land	– 69220	– 117613	– 118762	– 57154	– 69703
Kommune	– 25345	– 50509	– 68329	– 76507	– 76507
Alle GBK	– 94566	– 168122	– 187092	– 133661	– 6804

Variante I: „Bund + Land"
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

Bis zum 20. Jahr kumulieren diese Ausgaben auf 168,1 Mrd. DM bis zum 30. Jahr auf 187,1 Mrd. DM.

In den Folgejahren beginnt die Entlastung der öffentlichen Haushalte, weil die Zinssubventionen mit der vollständigen Rückzahlung der öffentlichen Baudarlehen ganz enden.

Sind nach 35 Jahren die Wohnungspfandbriefe abgelöst und die öffentlichen Baudarlehen zurückgezahlt, entstehen Entschuldungsgewinne aus der Wohnungsvermietung, die die öffentliche Hand abschöpfen kann. Dadurch reduziert sich die kumulierte nominale Haushaltsbelastung nach 50 Jahren auf 6,8 Mrd. DM für 800 000 Sozialmietwohnungen, das sind 8 500 DM pro Wohnung.

Eine solche Nominalbetrachtung ist allerdings wegen der zu erwartenden Geldwertverminderung problematisch. Deshalb ist der Barwert für die Entwicklung der Haushaltsbelastungen aussagekräftiger.

Entwicklung der Barwerte

Die Barwertbetrachtung dient dazu, diskontinuierlich anfallende Einnahmen und Ausgaben vergleichbar zu machen. Danach sind heutige Einnahmen deshalb mehr ‚wert' als spätere, weil sie über einen längeren Zeitraum Zinsen erbringen können. Im gleichen Sinne sind heutige Ausgaben wegen der entgangenen Zinsgewinne belastender als zukünftige Ausgaben.

Bei den folgenden Berechnungen wird ein Abzinsungssatz von 8,5 Prozent p. a. zugrunde gelegt.

Der Barwert der Ausgaben für ein 800 000-Wohnungen-Programm liegt in den ersten 10 Jahren bei 67,5 Mrd. DM. Bis zum 20. Jahr steigt der Barwert auf 94,3 Mrd. DM, bis zum 30. Jahr auf 97,9 Mrd. DM. Bei einem 50jährigen Betrachtungszeitraum beträgt der Barwert der Zinszuschüsse sowie der Kosten für die Kapitalmarktfinanzierung des kommunalen Eigenkapitals lediglich 91,2 Mrd. DM.

Tabelle 2:

Barwert der kumulierten Haushaltsbelastungen der Gebietskörperschaften beim Bau von 800 000 (Fünfjahresprogramm mit je 160 000) neuen Sozialmietwohnungen ohne Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

in den ersten	10 Jahren	20 Jahren	30 Jahren	40 Jahren	50 Jahren
Bund	– 24 778	– 33 736	– 34 138	– 32 311	– 30 470
Land	– 24 778	– 33 736	– 34 138	– 32 311	– 30 470
Bund + Land	– 49 555	– 67 471	– 68 276	– 64 622	– 60 939
Kommune	– 17 939	– 26 802	– 29 605	– 30 240	– 30 240
Alle GBK	– 67 495	– 94 274	– 97 881	– 94 862	– 91 179

Variante I: „Bund + Land"
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

Zu diesen Kosten der Zinsverbilligung kommen noch die Kosten der Mietabsenkung hinzu.

Kosten der Mietabsenkung

Die Kosten der Mietabsenkung steigen analog zum Wohngeld sowohl nominal als auch im Barwert stetig an, da es sich bei beiden Ausgaben um Zuschüsse handelt, die nicht zurückgezahlt werden.

Bei den Kosten der Mietabsenkung ist folgendes zu beachten: Die Zinszuschüsse werden um so geringer, je größer die Inflation ist, aber auch, je stärker die Einkommen der Bewohner/innen wachsen. Setzt sich aber die Entwicklung fort, daß immer mehr untere Einkommensbezieher/innen von der allgemeinen Einkommensverbesserung abgehängt werden, so steigen die Kosten für die Mietabsenkung.

Da aber die Sozialwohnungen für Haushalte mit geringerem Einkommen bestimmt sind, entwickeln sich die Ausgaben für Zinszuschüsse gegenläufig zu den Ausgaben für die Mietabsenkung, die die Aufgabe des Wohngelds übernimmt. Insoweit bleibt auch der Neue Soziale Wohnungsbau im Konflikt zwischen dem fiskalischen Ziel „Senkung der Ausgaben" und dem wohnungspolitischen Ziel „Sicherung des Wohnens".

Bleibt die im Rechenmodell angenommene soziale Zusammensetzung der Bewohnerschaft stabil, so belaufen sich die Kosten der Mietabsenkung in 50 Jahren auf nominal 102,7 Mrd. DM bzw. auf einen Barwert von 16,5 Mrd. DM.

Wächst das Einkommen der Sozialmieter/innen unterdurchschnittlich, wird die Mietabsenkung hauptsächlich in späteren Nutzungsjahren notwendig. Deshalb ist der Barwert der Mietabsenkung ungleich niedriger als der Barwert der Zinszuschüsse, die schon in den ersten Nutzungsjahren gezahlt werden müssen.

In die Beurteilung dieser Kosten der Mietabsenkung muß einbezogen werden, daß auch der traditionelle soziale Wohnungsbau durch erhebliche Mittel aus dem Wohngeldetat subventioniert wird. Immerhin leben rund 40 Prozent der Wohngeldempfänger/innen im Sozialen Wohnungsbau. Daher ist es auch nur folgerichtig, den Anteil der Wohngeldausgaben, der für Sozialmieter/innen ausgegeben wird, zur Finanzierung des Neuen Sozialen Wohnungsbaus heranzuziehen.

Gesamtkosten für Zinszuschüsse und Mietabsenkung

In den ersten 10 Jahren beträgt die nominale Haushaltsbelastung insgesamt 103,4 Mrd. DM. Bis zum 20. Jahr steigen die kumulierten Gesamtkosten auf 191,2 Mrd. DM. Durch die Rückflüsse aus den Vermietungsüberschüssen reduziert sich die kommunale Gesamtbelastung nach 50 Jahren auf 109,3 Mrd. DM.

Tabelle 3:

Kumulierte nominale Haushaltsbelastungen der Gebietskörperschaften beim Bau von 800 000 (Fünfjahresprogramm mit je 160 000) neuen Sozialmietwohnungen einschließlich der Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

in den ersten	10 Jahren	20 Jahren	30 Jahren	40 Jahren	50 Jahren
Bund	– 39 013	– 70 354	– 80 499	– 62 576	– 16 486
Land	– 39 013	– 70 354	– 80 499	– 62 576	– 16 486
Bund + Land	– 78 027	– 140 707	– 160 997	– 125 152	– 32 973
Kommune	– 25 345	– 50 509	– 68 329	– 76 507	– 76 507
Alle GBK	– 103 372	– 191 216	– 229 326	– 201 659	– 109 480

Variante I: „Bund + Land"
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

Die Entwicklung der Barwerte ist da noch aussagekräftiger: In den ersten 10 Jahren kostet das Programm einschließlich der Mietabsenkung 73,6 Mrd. DM. Bis zum 20. Jahr steigen die Kosten auf 105,2 Mrd. DM, bis zum 30. Jahr steigt der Barwert auf 111,6 Mrd. DM. Über einen Zeitraum von 50 Jahren betrachtet kostet das gesamte Programm einschließlich der Mietabsenkung 107,6 Mrd. DM (Barwert).

Tabelle 4:

Barwert der kumulierten Haushaltsbelastungen der Gebietskörperschaften beim Bau von 800 000 (Fünfjahresprogramm mit je 160 000) neuen Sozialmietwohnungen einschließlich der Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

in den ersten	10 Jahren	20 Jahren	30 Jahren	40 Jahren	50 Jahren
Bund	– 27 821	– 39 176	– 40 998	– 40 017	– 38 679
Land	– 27 821	– 39 176	– 40 998	– 40 017	– 38 679
Bund + Land	– 55 641	– 78 351	– 81 997	– 80 034	– 77 358
Kommune	– 17 939	– 26 802	– 29 605	– 30 240	– 30 240
Alle GBK	– 73 580	– 105 153	– 111 602	– 110 274	– 107 598

Variante I: „Bund + Land"
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

2.2 Kosten für ein vollfinanziertes Programm bei Bereitstellung von Eigenkapital durch die Kommunen

Die Belastung der öffentlichen Haushalte ist wesentlich geringer, wenn das Eigenkapital nicht am Kapitalmarkt finanziert werden muß, sondern z. B. aus liquiden Mitteln der kommunalen Wohnungsgesellschaften stammt.

Unter dieser Voraussetzung betragen die nominalen Ausgaben für die Zinszuschüsse in den ersten 10 Jahren nur 69,2 Mrd. DM; in den ersten 20 Jahren sind 117,6 Mrd. DM notwendig. Mit Mietabsenkung kostet das Programm in den ersten 10 Jahren 78,0 Mrd. DM, in den ersten 20 Jahren 140,7 Mrd. DM (nominal). (Tabelle 1: „Bund + Land")

Der Bauwert beträgt einschließlich Mietabsenkung nach 10 Jahren 55,6 Mrd. DM, nach 20 Jahren 78,3 Mrd. DM und sinkt bis zum 50. Jahr auf 77,3 Mrd. DM (Tabelle 4: „Bund + Land").

Diese Ergebnisse unterstreichen, daß die kommunalen Wohnungsunternehmen dauerhaft der sozialen Wohnungspolitik verpflichtet werden müssen und mögliche Gewinne nicht zur Sanierung des Stadtetats herangezogen werden dürfen.

2.3 Vergleich der Haushaltsbelastungen durch den Neuen Sozialen Wohnungsbau und den Dritten Förderungsweg

Die Bundesregierung propagiert mit dem Dritten Förderungsweg ein Modell, bei dem die Bauherren einen verlorenen Baukostenzuschuß erhalten sowie die degressive Abschreibung nach § 7 Abs. 5 EStG nutzen können.

Im Rechenmodell der GRÜNEN im Deutschen Bundestag werden Bauherren mit einem Grenzsteuersatz von 50 Prozent angenommen, die ein Eigenkapital von 20 Prozent einsetzen. Die Finanzierungsmaßnahmen entsprechen einem vor kurzem von Vertretern des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau als Beispiel für eine „Vereinbarte Förderung" vorgestellten Modell (Der langfristige Kredit 19/89, S. 10ff.). Der verlorene Baukostenzuschuß wurde allerdings wegen des gestiegenen Kapitalmarktzinsniveaus in den Modellrechnungen mit 60 000 DM (statt 50 000 DM) angenommen. Dafür wurde unterstellt, daß die Mieten über die gesamte Betrachtungszeit den im Grundmodell unterstellten Normalmieten entsprechen, was wegen der nur sehr kurzen Mietbindung des Dritten Förderungsweges allerdings sehr unwahrscheinlich ist. Die Annahme war jedoch zur Wahrung der Vergleichbarkeit notwendig. Ebenfalls aus Vergleichsgründen wurde in den Tabellen „Belastungen einschließlich Mietabsenkung" angenommen, daß die Mieter/innen-Struktur der des Neuen Sozialen Wohnungsbaus entspricht und daß die Mieten der Wohnungen des 3. Förderungsweges durch Wohngeld auf das Mietniveau des Neuen Sozialen Wohnungsbaus abgesenkt werden.

Wie die Tabellen 5 und 6 zeigen, schneidet der Dritte Förderungsweg bei den kumulierten nominalen Haushaltsbelastungen bei langfristiger Betrachtung (50 Jahre) deutlich schlechter ab als der Neue Soziale Wohnungsbau. Allerdings sind die Belastungen in den ersten 20 Jahren (Variante II) bzw. 30 Jahren (Variante I) beim Dritten Förderungsweg geringer als beim Neuen Sozialen Wohnungsbau. Erst danach schlägt die Relation um, da beim alternativen Sozialmietwohnungsbau die nach der Entschuldung entstehenden Mietüberschüsse vollständig der öffentlichen Hand zufließen, während bei der vereinbarten Förderung der öffentlichen Hand nur die Steuereinnahmen aus den Mietüberschüssen (das sind annahmegemäß 50 Prozent der Überschüsse) zusteht.

Tabelle 5:

Vergleich Neuer Sozialer Wohnungsbau und Dritter Förderungsweg: Kumulierte nominale Haushaltsbelastungen ohne Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

		NSW	3. Förd.-Weg
In den ersten 10 Jahren	Bund+Land	– 69 220	– 67 174
	Kommune	– 25 345	–
	Alle GBK	– 94 566	– 67 174
In den ersten 20 Jahren	Bund+Land	– 117 613	– 114 934
	Kommune	– 50 509	–
	Alle GBK	– 168 122	– 114 934
In den ersten 30 Jahren	Bund+Land	– 118 762	– 124 143
	Kommune	– 68 329	–
	Alle GBK	– 187 092	– 124 143
In den ersten 40 Jahren	Bund+Land	– 57 154	– 94 908
	Kommune	– 76 507	–
	Alle GBK	– 133 661	– 94 908
In den ersten 50 Jahren	Bund+Land	69 703	– 32 146
	Kommune	– 76 507	–
	Alle GBK	– 6 804	– 32 146

Variante I: „Bund + Land"
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

Tabelle 6:

Vergleich Neuer Sozialer Wohnungsbau und Dritter Förderungsweg: Kumulierte nominale Haushaltsbelastungen einschließlich der Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

		NSW	3. Förd.-Weg
In den ersten 10 Jahren	Bund+Land	– 78 027	– 75 981
	Kommune	– 25 345	–
	Alle GBK	– 103 372	– 75 981
In den ersten 20 Jahren	Bund+Land	– 140 707	– 138 028
	Kommune	– 50 509	–
	Alle GBK	– 191 216	– 138 028
In den ersten 30 Jahren	Bund+Land	– 160 997	– 166 378
	Kommune	– 68 329	–
	Alle GBK	– 229 326	– 166 378
In den ersten 40 Jahren	Bund+Land	– 125 152	– 162 906
	Kommune	– 76 507	–
	Alle GBK	– 201 659	– 162 906
In den ersten 50 Jahren	Bund+Land	– 32 973	– 134 822
	Kommune	– 76 507	–
	Alle GBK	– 109 480	– 134 822

Variante I: „Bund + Land"
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

Nominal belastet der Dritte Förderungsweg die öffentliche Hand innerhalb von 50 Jahren ohne Mietabsenkung bzw. Wohngeld mit insgesamt 32,1 Mrd. DM (Tabelle 5). Werden annahmegemäß die Mieten durch Wohngeld auf das Niveau des Neuen Sozialen Wohnungsbaus abgesenkt, so beträgt die nominale Gesamtbelastung innerhalb von 50 Jahren insgesamt 134,8 Mrd. DM (Tabelle 6), also 25 Mrd. DM mehr als der Neue Soziale Wohnungsbau bei Finanzierungsvariante I bzw. 101,8 Mrd. DM mehr als bei Finanzierungsvariante II.

Für den Neuen Sozialen Wohnungsbau muß ohne Mietabsenkung und ohne Refinanzierung des Eigenkapitals innerhalb von 50 Jahren ein Förderungsbarwert von rund 76 200 DM pro Wohnung aufgebracht werden, beim Dritten Förderungsweg dagegen beträgt der Förderungsbarwert rund 80 000 DM pro Wohnung (Tabelle 7).

Tabelle 7:

Vergleich Neuer Sozialer Wohnungsbau und Dritter Förderungsweg: Barwert der kumulierten Haushaltsbelastungen ohne Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

		NSW	3. Förd.-Weg
In den ersten 10 Jahren	Bund+Land	– 49 555	– 47 981
	Kommune	– 17 939	–
	Alle GBK	– 67 495	– 47 981
In den ersten 20 Jahren	Bund+Land	– 67 471	– 65 596
	Kommune	– 26 802	–
	Alle GBK	– 94 274	– 65 596
In den ersten 30 Jahren	Bund+Land	– 68 276	– 67 502
	Kommune	– 29 605	–
	Alle GBK	– 97 881	– 67 502
In den ersten 40 Jahren	Bund+Land	– 64 622	– 65 753
	Kommune	– 30 240	–
	Alle GBK	– 94 862	– 65 753
In den ersten 50 Jahren	Bund+Land	– 60 939	– 63 943
	Kommune	– 30 240	–
	Alle GBK	– 91 179	– 63 943

Variante I: „Bund + Land"
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

Tabelle 8:

Vergleich Neuer Sozialer Wohnungsbau und Dritter Förderungsweg: Barwert der kumulierten Haushaltsbelastungen einschließlich Kosten für die Mietabsenkung (Mrd. DM)

		NSW	3. Förd.-Weg
In den ersten 10 Jahren	Bund+Land	– 55 641	– 54 067
	Kommune	– 17 939	–
	Alle GBK	– 73 580	– 54 067
In den ersten 20 Jahren	Bund+Land	– 78 351	– 76 476
	Kommune	– 26 802	–
	Alle GBK	– 105 153	– 76 476
In den ersten 30 Jahren	Bund+Land	– 81 997	– 81 223
	Kommune	– 29 605	–
	Alle GBK	– 111 602	– 81 223
In den ersten 40 Jahren	Bund+Land	– 80 034	– 81 165
	Kommune	– 30 240	–
	Alle GBK	– 110 274	– 81 165
In den ersten 50 Jahren	Bund+Land	– 77 358	– 80 362
	Kommune	– 30 240	–
	Alle GBK	– 107 598	– 80 362

Variante I: „Bund + Land";
Variante II: „Alle Gebietskörperschaften (GBK)"

Für den Dritten Förderungsweg müssen in 50 Jahren Subventionen mit einem Barwert von 80,4 Mrd. DM, das sind 100 500 DM pro Wohnung aufgewandt werden. Im Unterschied dazu für den Neuen Sozialen Wohnungsbau 107,6 Mrd. DM bzw. 134 500 DM für den Neuen Sozialen Wohnungsbau (Tabelle 8).

Dieser Zahlenvergleich gilt aber nur unter der Voraussetzung, daß die Eigentümer dieser Wohnungen nur die Normalmiete des Neuen Sozialen Wohnungsbaus verlangen und daß durch Wohngeld die Mietbelastungsquoten gleich hoch sind.

Viel wahrscheinlicher ist es allerdings, daß die Mieten der Wohnungen des Dritten Förderungsweges zumindest nach dem Ende der Bindungsdauer ungleich höher sind als die Normalmiete des Neuen Sozialen Wohnungsbaus. Das würde zwar auch, vor allem in späteren Nutzungsjahren zu höheren Steuereinnahmen führen, die jedoch maximal 53 Prozent der erzielten Mietüberschüsse betragen. Sollten diese Wohnungen langfristig auf dem Niveau der „Normalmiete" gehalten werden, müßten diese höheren Mieten durch Wohngeldzahlungen verbilligt werden, die ungleich größer sind als die Mietabsenkungen im Neuen Sozialen Wohnungsbau. Da diese Wohngeldzahlungen voll von der öffentlichen Hand zu leisten sind, belastet dies die öffentliche Hand ungleich mehr als die zusätzlichen Steuereinnahmen auf Grund der höheren Mieten des Dritten Förderungsweges.

Beim Dritten Förderungsweg sind deshalb Mietsteigerungen zu erwarten, die weit über den im Neuen Sozialen Wohnungsbau potentiell möglichen liegen werden. Das nimmt den Wohnungen

des Regierungsmodells den Charakter von Sozialwohnungen und kann zu erheblichen zusätzlichen Wohngeldausgaben führen. Das Baukostenzuschuß- und Abschreibungsmodell ist weder langfristig billiger, noch entstehen die für die Kommunen so dringend benötigten Dauerbindungen. Der Neue Soziale Wohnungsbau ist ökonomisch rationaler als der Dritte Förderungsweg, jedoch deshalb politisch nicht erwünscht, weil Privatinvestoren hieraus keinen Gewinn ziehen können.

3. Schlußfolgerungen

Die Berechnungsergebnisse haben gezeigt, daß der Neue Soziale Wohnungsbau nach den hier vorgeschlagenen Finanzierungs- und Förderungsprinzipien mit einem Förderungsaufwand realisierbar ist, der durchaus im Rahmen des zur Zeit für den Sozialmietwohnungsbau Üblichen liegt bzw. diesen Rahmen sogar noch unterschreitet.

Das bedeutet: Ein Übergang von der heute propagierten Förderung nach den Prinzipien des 3. Förderungswegs zum Neuen Sozialen Wohnungsbau entsprechend dem hier vorgeschlagenen Förderungssystem ist ohne grundlegende Haushaltsumschichtungen möglich. Notwendig sind solche Umschichtungen allerdings, um das Förderungsvolumen deutlich zu erhöhen und um beim Neuen Sozialen Wohnungsbau auch jene wohnungspolitischen Ziele zu verwirklichen, die in den Beispielrechnungen nicht einbezogen wurden (Absenkung der zumutbaren Mietbelastung, Verwirklichung der [zum Teil kostenverursachenden] Prinzipien ökologischer Baumethoden). Die Abschaffung der steuerlichen Eigentumsförderung könnte hierzu die finanziellen Mittel liefern.



Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333